

Si l'expression de cour pénale internationale n'est pas neuve, sa réalisation est au contraire récente. Elle débute dans les années 1990. Aujourd'hui, l'expression de « cours pénales internationales » recouvre trois juridictions : le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) et la Cour Pénale Internationale de la Haye (CPI).

Ces juridictions se distinguent des nombreux organes juridictionnels internationaux, tels que la CIJ ou la CJCE. Il s'agit en effet de tribunaux compétents sur le plan pénal, capables d'infliger des sanctions à ceux qui lui sont soumis. Va-t-on pour autant vers l'impunité des crimes majeurs commis sur la planète ? Cette avancée ne doit pas masquer toutes les limites que la société des Etats impose à ces cours.

Soulignant le caractère novateur de nombre des caractéristiques de ces différentes cours nées au milieu des débats entre Etats (I), l'on mettra ensuite en lumière la manière dont ces Etats ont après-coup appréhendé ces nouveaux instruments internationaux, de l'utilisation au rejet (II) : un sujet d'une actualité patente.

I NEES POUR RENFORCER LE DROIT PUBLIC INTERNATIONAL SOUS LA FERULE DES ETATS ...

Héritières de préoccupations apparues au début du XXème siècle, les cours pénales internationales ont fait l'objet d'une attention toute particulière au cours des années 1990 ; mais ce sont les Etats qui les indirectement ou directement mis en place, veillant à sauvegarder leur intérêt.

A La marche vers une responsabilité pénale internationale

L'idée d'une justice pénale internationale apparaît dans l'article 227 du Traité de Versailles, prévoyant le jugement par des juges de cinq nationalités de l'empereur Guillaume II, réfugié aux Pays-Bas qui ne l'extradera jamais. La SDN élaborera divers projets restés lettre morte. La seconde guerre mondiale marque une rupture : la révélation des crimes majeurs commis par les Nazis entraîne la création par les accords de Londres (08 août 1945) du Tribunal Militaire de Nuremberg qui définit notamment les crimes contre l'Humanité. En Asie, le Tribunal Militaire de Tokyo est créé par la déclaration Mac Arthur du 19 janvier 1946. La création de l'ONU s'accompagne d'un effort en vue de progresser vers la caractérisation d'une responsabilité pénale individuelle internationale : la convention sur la prévention et la répression des génocides de 1948 (son article VI prévoit l'instauration d'une cour criminelle internationale¹) en est un exemple. La Commission du Droit International (CDI) de l'ONU élabore un premier projet d'une telle cour à partir de 1949 mais l'abandonne en 1957, face à l'opposition de nombreux Etats dont l'URSS.

La fin de la guerre froide et de l'Union Soviétique relance les travaux de la CDI. Mais c'est le Conseil de Sécurité qui crée le TPIY de la Haye en 1993 (résolutions 808 et 827) et le TPIR (résolution 955) d'Arusha (Tanzanie) en 1994. Les opinions publiques ont pesé leur poids face aux révélations sur la purification ethnique en ex-Yougoslavie puis face au génocide rwandais. Le Conseil de Sécurité s'appuie sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Il a souhaité étendre l'interprétation de l'article 41 sur les mesures de coercition possibles de sa part. La Justice devient ainsi un moyen d'assurer la paix internationale.

La CDI rend quant à elle un premier rapport en 1994 sur la création d'une Cour criminelle permanente internationale. Les discussions aboutissent à la signature (par 120 voix pour, 7 contre et 21 abstentions) du Statut de Rome sur la CPI le 18 juillet 1998 : les 60 ratifications nécessaires sont obtenues plutôt rapidement (quatre ans, la 60^{ème} intervenant en avril 2002) et la CPI de la Haye entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Un pas important dans l'histoire du Droit International Public a été franchi : une Cour est compétente pour juger de la responsabilité d'individus dans la violation des droits de l'Homme et du droit de la guerre.

B Les Etats et l'élaboration des cours pénales internationales

¹ Une autre convention, la convention de 1973 sur l'Apartheid, fait aussi mention d'une possible cour criminelle internationale.

Les Etats ont été partie prenante dans l'élaboration des cours pénales internationales. Les deux TPI ont été créés par le Conseil de Sécurité : ce qui veut dire qu'il s'est alors trouvé un consensus entre les membres permanents et provisoires du Conseil pour décider de la création de tels organes. Il est vrai que les faits étaient tels (crimes de guerres, génocide...) que le Conseil pouvait difficilement rester à l'écart.

Quant à la CPI, les discussions qui lui ont donné naissance dans le cadre de la réunion à Rome de la conférence des plénipotentiaires des Nations Unies sur l'établissement d'une Cour Pénale Internationale, à la suite des travaux de la CDI, ont été le fait des quelques 150 Etats participant à cette conférence. Les discussions y ont été intenses. Y ont contribué les Etats, partagés entre opposants, modérés et « Etats pilotes » (surtout européens, la France demeurant plus en retrait) plus volontaristes, et de nombreuses ONG, les Etats ayant joué un rôle important du fait que, contrairement aux TPI qui, créations du Conseil de Sécurité, s'imposaient à tous immédiatement, la CPI est une création conventionnelle, discutée et devant être ratifiée.

Les débats ont porté sur la totalité des articles du Statut. La France a ainsi subordonné son acceptation du Statut à l'acceptation par la conférence de sa proposition d'article 124, « Disposition transitoire », lequel prévoit qu'un Etat peut refuser la compétence de la CPI durant sept ans en ce qui concerne les crimes de guerre. En cas de refus, la France avait élaboré un projet entier de CPI volontairement atténué. C'est aussi la France qui a imposé la création d'une Chambre préliminaire chargée d'examiner si le procureur du TPI est fondé dans sa saisine de la Cour.

Si les crimes susceptibles d'être connus par la Cour ont été répertoriés (génocide, crimes contre l'Humanité, crimes de guerre, crimes d'agression), la définition du crime d'agression a dû être renvoyée à une conférence de révision prévue en 2005². Les Etats ont également obtenu la création d'une Assemblée des Etats Parties aux larges pouvoirs (notamment concernant la mise à jour des procédures de preuve) et ont surtout refusé à la CPI la primauté sur les organes nationaux. Quant à l'article 72 du Statut, il dispense les Etats de transmettre des informations si la sécurité nationale est en jeu. Aucune sanction n'a été prévue en cas de refus de collaboration.

Ces dispositions n'ont pas levés toutes les préventions : outre les abstentionnaires (dont beaucoup d'Etats arabes), sept pays ont voté contre : les Etats-Unis, l'Inde, la Chine, Israël, Le Vietnam, Bahreïn et le Qatar.

II ... LES COURS PENALES INTERNATIONALES DOIVENT FAIRE LA PREUVE DE LEUR EFFICACITE ET DE LEUR LEGITIMITE

A Les limites des cours pénales internationales

Les cours pénales internationales ont exercé une influence positive sur le Droit International Public. Au moment où le général Pinochet était retenu en Angleterre et mis en examen par un juge espagnol, alors que le Parlement belge votait sa loi de compétence universel et visait les autorités congolaises, un ancien premier ministre rwandais était condamné en 1998 à la perpétuité par le TPIR et détenu au sein des quartiers pénitentiaires des Nations Unies cependant que le procureur commun aux deux TPI, Louise Harbour, inculpait le président serbe Milosevic en mai 1999. La médiatisation des procureurs (Louise Harbour, Carla del Ponte) a joué un rôle dans la notoriété acquise par les TPI. Quant à la CPI, c'est la première cour pénale de ce genre dans l'Histoire, et si elle ne remet pas en cause les deux TPI, elle devrait mettre fin à la création de juridictions *ad hoc* (c'est toutefois loin d'être certain). Mais ces Cours connaissent un certain nombre de limites :

-Compétence : les deux TPI créés *ad hoc* pour les cas yougoslaves et rwandais sont des Cours *a ratione loci et temporis*. Ils concernent des situations locales et sont limités dans le temps : à partir de 1991 pour le TPIY, du 1^{er} janvier au 31 décembre 1994 pour le TPIR. La CPI n'est pas rétroactive mais compétente à partir du 1^{er} juillet 2002. Un Etat partie peut refuser la compétence de la CPI sept ans en matière de crimes de guerre. Même le Conseil de Sécurité (!) s'est réservé le droit de suspendre les enquêtes menées (art. 16 du Statut de Rome), même s'il comprend des membres non parties au Statut de la CPI. Surtout, la CPI ne peut agir que si ou bien l'Etat de l'inculpé ou bien l'Etat où a eu lieu l'infraction soit parties au Statut de Rome ou ait accepté sa compétence (art. 12 du Statut de Rome). Si le crime d'agression

² La définition du crime contre l'Humanité est celle retenue à Nuremberg, celle du crime de génocide la définition proposée par la convention de 1948, celle des crimes de guerre correspond à la liste de la convention de Genève de 1949.

n'est pas défini, les cas relatifs au terrorisme ne sont pas non plus mentionnés explicitement. Il faudrait enfin clarifier les liens de la CPI avec d'autres juridictions, la CIJ notamment.

-Liens avec les Etats : les TPI sont dotées de la primauté sur les juridictions nationales, mais le nombre d'inculpés a conduit le TPIR à laisser des milliers de cas soumis aux tribunaux rwandais. Inversement, la CPI est complémentaire des tribunaux nationaux : ce qui veut dire qu'elle n'intervient qu'en cas de défaillance de l'Etat, s'il s'abstient, s'il est impuissant ou s'il manifeste une nette mauvaise volonté (art. 17 du Statut de Rome).

-Saisine : pour la première fois, hormis un Etat partie, une OIG ou le Conseil de Sécurité, le procureur du CPI (Luis Moreno Ocampo actuellement) peut saisir la Cour. Encore a-t-il vu sa marge de manœuvre diminuée du fait du contrôle exercée par la Chambre préliminaire (art. 18 du Statut de Rome).

-Capacités : les TPI ont du compter sur les forces de l'OTAN ou sur la bonne volonté des gouvernements (le gouvernement serbe dans le cas de Slobodan Milosevic, les autorités croates refusant pour l'instant d'extrader le général Gotovina³) pour appréhender les inculpés (ce problème se posera d'autant plus pour la CPI qu'elle ne pourra juger par contumace). Mais les pays occidentaux ont longtemps fait pression pour éviter une inculpation de Milosevic au moment où l'on négociait avec lui les accords de Dayton (1995). L'armée française a un temps dissuadé ses officiers de témoigner devant le TPIY. L'article 72 du Statut de Rome, déjà mentionné, devrait être couramment utilisé pour dissuader les investigations. Les pressions nationales ont même poussé le Conseil de Sécurité à mettre fin au système du procureur unique pour les deux TPI : le Rwanda a obtenu que Carla del Ponte se cantonne au TPIY.

-Fonctionnement : les cours pénales internationales sont des machines lourdes nécessitant une structure et des personnels importants. Le TPIY mobilise par exemple 1200 fonctionnaires pour un coût annuel de 100 millions de dollars supporté par l'ONU. L'audition des témoins ralentit considérablement les audiences et le caractère très général de certaines incriminations nuit à la crédibilité de la Cour (cas du procès Milosevic). En outre, s'est posé un problème de hiérarchisation des peines : si le TPIR a condamné logiquement à la plus lourde peine (la peine de mort étant prohibée) l'un des plus hauts responsables rwandais, le TPIY, en condamnant par exemple des officiers serbes à de très lourdes peines de prison (affaire Tadic en 1996), ne peut prononcer des sentences plus légères à des supérieurs sans se déjuger.

B Face à la CPI : des attitudes divergentes

Si les TPI ont pu voir leur action entravée du fait de la volonté des Etats, ils ont malgré tout l'objet d'un large consensus : les Etats-Unis et le président Clinton ont notamment défendus leur instauration.

Au contraire, la CPI, du fait de son ambition (une Cour pénale à compétence universelle), a déclenché les passions. La France a ainsi argué que les poursuites pour crimes de guerre pouvaient remettre en cause le bon déroulement des opérations de maintien de la paix ou des interventions humanitaires. Les Etats-Unis expliquent que la possibilité d'inculper un ressortissant d'un Etat non partie si le délit a été commis sur le territoire d'un Etat partie à la CPI constitue un précédent et qu'ils pourraient devenir une cible privilégiée d'attaques devant la CPI pour de simples motifs politiques. Leur refus de la CPI s'explique surtout par le refus de toute instance multilatérale trop contraignante (ils souhaitent ainsi juger les prisonniers de la guerre contre le terrorisme comme bon leur semble) et par le nombre de leurs implantations militaires à l'étranger qui les exposent particulièrement. De fait, une bonne partie des plaintes déjà reçues par la CPI depuis juillet 2002 concerne des Américains. Si le président Clinton a signé le Statut de Rome la veille de son départ, l'arrivée de l'administration Bush (qui a soustrait sa signature en juin 2002) a marqué le début d'une politique plus offensive de la part des Etats-Unis, visant à rendre caduques les dispositions du Statut de Rome en signant des accords bilatéraux avec nombre d'Etats dans le monde interdisant la poursuite de ressortissants américains devant la CPI. En vertu d'une loi votée en août 2002 (qui prévoit aussi l'emploi de la force pour soustraire un ressortissant américain à la CPI), les Etats qui refusent ces accords (sauf s'il s'agit de membres de l'OTAN, de futurs membres – cas de la Bulgarie, d'alliés stratégiques ou d'Etats dispensés par le président Bush) seront privés de toute aide militaire américaine. Une liste de 35 pays privés d'aide a ainsi été rendue publique en juillet 2003, conduisant certains de ces pays (dont la Colombie) à se plier finalement aux volontés de Washington. Près de 70 pays (40 pour cent de la population mondiale) dont 9 membres de l'UE sur 15 et presque tous les nouveaux adhérents ont signé de tels accords (même si tous ne

³ Ce au moment où le TPI a condamné en première instance le général croate Blaskic à 45 ans de prison pour crimes contre l'Humanité.

les ont pas ratifiés⁴) avec les Etats-Unis, une bonne part ayant tenu la chose secrète. La pression américaine a conduit la Belgique à abroger en 2003 sa loi de compétence universelle. Les Etats-Unis ont aussi menacé en 2002 de bloquer les opérations de maintien de la paix s'ils n'obtenaient pas des mesures d'exemption à une possible mise en cause devant la CPI lors de telles opérations.

Aujourd'hui, près de 140 pays ont signé et 90 pays ratifié le Statut de la CPI. Reste que la moitié des Etats représentés à l'ONU est absente du cadre CPI, dont 10 des 15 membres actuels du Conseil de Sécurité...

• • •

Au moment où la CPI entame l'examen des premiers cas qui lui ont été soumis (l'affaire mettant en cause le Congo devant passer en jugement au printemps 2004), la lutte d'influence entre les Etats-Unis et une Union Européenne qui a décidé de soutenir la CPI continue. Mais cette ligne de fracture n'est pas exclusive. Outre que nombre de pays membres de l'UE ont, on l'a vu, au moins signé des accords bilatéraux avec les Etats-Unis, ces mêmes pays demeurent vigilants quant au fonctionnement de la CPI. Réunie en septembre dernier, l'Assemblée des Etats Parties au traité de Rome a ainsi repoussé la création d'un barreau pénal international réclamé par les ONG, notamment sous la pression du gouvernement espagnol qui n'a pas obtenu de juge parmi les neuf magistrats que compte la CPI.

Reste que la barrière traditionnelle entre l'individu et le Droit International a été pour la première fois véritablement franchi. La responsabilité individuelle l'emporte sur la responsabilité collective d'autrefois. Les Etats, du moins la moitié des Etats au monde qui ont consenti à la CPI et l'ont ratifié, ont approuvé l'idée de faire l'expérience d'une juridiction permanente pénale internationale, même strictement encadrée, même complémentaire aux Justices nationales.

L'expérience des TPI, à la légitimité et à l'efficacité encore discutées 10 ans plus tard (surtout pour le TPIY), prouve la difficulté de s'extraire des cadres nationaux en matière de Justice pénale. C'est donc un défi, outre celui de devenir véritablement universelle, qu'aura à affronter la CPI : à charge pour elle de s'accommoder d'Etats qui ont tout pouvoir de la modifier encore.

BIBLIOGRAPHIE

- Jean-Paul Bazelaire, Thierry Cretin, *La Justice pénale internationale*, PUF, 2000
- William Bourdon, Emmanuelle Duverger, *La Cour Pénale Internationale*, Points-Seuil Essais, 2000
- Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, LGDJ, 2002
- Pierre-Marie Dupuy, *Droit International Public*, Dalloz, 2002
- Marc Perrin de Brichambaut, Jean-François Dobelle, Marie-Reine d'Haussy, *Leçons de Droit International Public*, Presses de Sciences-Po-Dalloz, 2002
- David Ruzié, *Droit International Public*, Dalloz, 2002
- Philippe Sands (dir.), *From Nuremberg to The Hague, The Future of International Criminal Justice*, Cambridge University Press, 2003
- La Cour Pénale Internationale*, La Documentation Française, 1999
- Site internet de la CPI : www.icc-cpi.int

⁴ Au contraire de la Bosnie et de l'Albanie qui ont ratifiés l'accord avec les Etats-Unis.